2016 年 5 月 清史研究 May 2016
第 2 期 The Qing History Journal No. 2

读史札记

从江海关到江海新关（1685—1858）

周育民

1843 年上海开埠，江海新关设立。1854 年，江海新关设立外籍税务司，至 1858 年天津条约签订，紧接着将上海外籍税务司制度推广到其他通商口岸。江海新关的制度演变，外籍税务司制度的建立显然是一个重大标志。上海外籍税务司制度建立以后，有些学者认为，虽然上海的关税管理权由此落到外籍税务司手中，但由于人员精简，管理加强，旧海关的弊端有所革除，因而促成了关税收入的大幅提高。对于这些看法，有必要认真加以审视。在笔者看来，上海外籍税务司的建立，只是将关税征收权由中方海关监督转移到外籍税务司手中，在总税务司建立以前，上海新关内部管理的变化十分有限，人员并未精简，关税收入的大幅提高，主要原因是由于上海进出口贸易在小刀会撤离上海县城以后几乎翻倍增长的结果。

一、江海大关

康熙二十三年，清政府决定开海禁，在广东、福建、浙江、江南四省设立海关，即粤海关、闽海关、浙海关和江海关，专司海舶税钞。

江海关于康熙二十四年（1685）设于上海，督理海关署最初设在华亭崇阙，后因公廨窄陋，于二十六年移驻邑城。[①]

华亭崇阙，“旧有港通海”，“地处漕泾之东，春夏间海人辐辏，有税局以榷鱼税。”[②]首任江海关监督舒恕派驻上海，衙署未及建，不过暂驻税局旧署。二十六年，监督舒恕移驻上海县城宝带门内旧巡按行署，改为海关衙署。四十年，监督三宝重修。

江海大关设在小东门外东北黄浦江边，初辖六百里内海口 24 所，雍正七年，以庙湾、新沟、朦胧、佃湖、板浦、新坝六口归并淮安关，减为 18 所。其分布位置：

吴淞（六十里，在太仓宝山县）

刘河（一百五十里，在太仓镇洋县）

七丫（一百五十里，在太仓州）

白茆（一百八十里，在太仓州）

徐六泾（二百四十里，在苏州昭文县）

福山（三百里，在苏州常熟县）

[收稿日期]

[作者简介] 周育民（1954 – ），男，上海师范大学人文学院教授；上海

① 叶梦珠：《阅世编》卷三《建设》

② 光绪《华亭县志》卷一。

黄田（四百五十里，在常州江阴县）

澜港（四百九十里，在常靖江县，有支口衙前、天生、龙潭三港）

黄家港（六百里，在通州泰兴县，有支口鄂家港）

孟河（五百七十里，在常州武进县）

任家港（四百里，在通州，有支口狼山、大汛二港）

吕四（六百里，在通州）

小海口（四百里，在海门厅，有支口官河头）

石庄（六百里，在通州如皋县）

施翘河（二百八十里，在太仓崇明县）

新开河（三百里，在太仓崇明县）

当沙头（三百里，在太仓崇明县）

崇阙（一百八十里，在华亭县）①

时江海关监督由内务府委派，由监督派家人充当海关衙役。康熙六十一年，撤销内务府派差，命苏州巡抚带管，遴员题委代理，实际上由上海知县协理，依然是差家人在关收税。

雍正三年，苏州巡抚张楷以“上海一关，界连海面，出口之处甚多，稽查宜严，钱粮关系甚大，不便专委家人经收”，委苏松太道经理关务。苏松太道原驻松江，因此移驻上海。因在县署东南建分巡苏松太兵备道署，于雍正九年建成，原关署弃用。江海关监督岁支养廉银六百两，其吏役的工薪标准如下：

江海关月给吏役工薪标准②

吏役名称		饭食银	工食银	合计
关署	经制书吏	一两八钱	八两	九两八钱
	稿房	一两八钱	四两	五两八钱
	贴写、算手、写单手	一两八钱	一两五钱	三两三钱
	家人		八钱	八钱
	门子、皂隶、快手、库丁、更夫、轿夫、铺兵		六钱	六钱
各口	巡舍	一两八钱	二两	三两八钱
	家人	一两八钱		一两八钱
	提舱手、走差、巡船、舵工、更夫、饭夫	九钱	六钱	一两五钱

这种由苏松太道家人与吏役混管海关的情况，一直延续到外籍税务司制度建立之前。

江海关每年税额，于康熙二十九年定为 23016. 33 两。雍正七年裁并六口后，额银定为 21480. 33 两。正额银之外，清廷于康熙四十二年还要求江海关在盈余银内每年帮庶吉士银 30 两，次年又命每年拨办铜斤水脚银 2500 两，乾隆元年，再令每年拨补江省养廉公费不敷银 25800 两，次年又定支补经费不敷银 6400 两。江海关税收定额之外的盈余银两，康熙六十一年定为 15000 两，乾隆十四年定 62000 两，嘉庆四年，停止盈余比较上三届最多年份旧例，定为 42000 两，超出盈余定额部分亦尽收尽解。③

鸦片战争以前，进出江海关的主要是国内北货、南货。包世臣说，“自康熙廿四年开海禁，关东豆麦每年至上海者千万余石。而布茶各南货至山东、直隶、关东者亦由沙船载而北行。”④乾隆年间，仅东北大豆的豆税银，即占江海关关税收入的 30 ~ 40%，甚至达到 50% 以上。⑤

---

① 嘉庆《上海县志》卷五，关榷。

② 嘉庆《上海县志》卷五，关榷。

③ 嘉庆《上海县志》卷五，关榷。

④ 包世臣：《安吴四种 · 中衢一勺》卷一，《海运南漕议》。

⑤ 廖声丰：《清代常关与区域经济研究》第 133 页，人民出版社，2010 年。

二、江海新关

1842 年，清政府在鸦片战争中惨败，被迫与英国签订了《江宁条约》，上海作为条约规定的五个通商口岸之一，于 1843 年 11 月 17 日正式开埠。

英国首任驻华领事巴富尔（George Balfour）于 11 月 8 日傍晚抵到上海小东门。第二天，上海道宫慕久“亲赴大关”即“江海大关“迎接。在英国领事到达之前，两广总督已于 10 月 20 日将粤海关根据中英通商章程制作的大秤砝码丈尺送达江海关。① 11 月 12 日，巴富尔与上海当局谈定黄浦江西岸从苏州河到洋泾浜的洋船停泊区域。11 月 14 日，巴富尔即发出了第一号领事通告：“谨告女王陛下的臣民，本领事已在上海县城墙附近的东门和西门之间一条街上设立临时领馆”，定于本月 17 日上海开埠，指定从吴淞江口到洋泾浜约一公里多的黄浦江面为洋船停泊区域。接着他又颁布停泊规则，非经英兵队官批准，洋船不得在该区停泊驳货；每船须交 5 元领事费（后减为 1 元）。② 通告并声称，海关税费交纳的银两标准平色已在领事馆备案，英国商人可照此标准向指定的六家钱庄缴纳税费。③

为迎接开埠，宫慕久在县城东门和东北门之间的洋泾浜北设立一个名叫“盘验所”④ 的机构，负责查验商货，并按照新订的海关税则征收“夷税”。1846 年，宫慕久在北门外头坝南建立“上海新关”，并设南北两卡以资稽查。⑤

新关设立之后，进出口货物照海关税则纳税。但出口货物，原由广州一口，改由上海出口后，清政府规定，“上海等处与西洋各国交易者，查明赴粤程途，少过一关，即在卸货关口补纳一关税数，以补不足。”⑥ 在征税管理上，大关及各卡征收“华税”，新关及南北两卡征收“夷税”（即海关税），统归上海道监管。因洋船增多，新关复增设验货码头四处。

新关及南北两卡人员设置。道光二十三年盘验所设立时，清朝海关奏请专征夷税的人员为 44 人，有舍人（6 名）、家人（3 人）、提舱手（4 人）、栅夫（2 人）、更夫（2 人）、饭夫、水火夫、贴写（4 人）、巡役（8 人）9 种。新闸卡设巡船二只，巡役 6 人；温草浜卡设巡船一只，巡役 4 人。⑦ 新关建成后，盘验所撤销，书役均归为新关人员，其薪工参照常关关卡书役，月给舍人三两八钱；稿书五两八钱；贴写、承发书、算书、单书三两八钱；家人一两八钱；提舱手、走差、栅夫、饭夫、水夫、火夫、巡船舵工和水手、巡役一两五钱；更夫、差役、库丁六钱。⑧ 由于员役人数增加，经费不断加增。设关之初，每年经费 1977 两，其后增至 4542 两，再加至 6520 两，到 1850 年吴健彰任道台时，经费已突破 1 万两。⑨

纳税程序，根据中英《五口通商章程》规定，“英国商船一经到口停泊，其船主限一日之内，赴英国管事官署中，将船牌、舱口单、报单各件交与管事官查阅收贮；如有不遵，罚银二百元。若投递假单，罚银五百元。若于未奉官准开舱之先，遽行开舱卸货，罚银五百元，并将擅行

---

① 璧昌奏通商应用大秤砝码丈尺已领到转发英领事尚未到沪折，道光二十三年八月二十七日，《筹办夷务始末（道光朝）》第五册，第 2728 页。

② G. Lanning - S. Couling, *The History of Shanghai*, vol. 1, p. 277, Kelly & Walsh, 1921.

③ George Balfour, Shanghai Opened to Foreign Trade in 1843, *Chinese and Japanese Repository*, Vol. 3, p32.

④ 同治《上海县志》卷二。

⑤ 同治《上海县志》卷二。

⑥ 穆彰阿等奏核议耆英等所奏通筹海关收税并解支禁革各事宜折，道光二十三年闰七月初七日，《筹办夷务始末（道光朝）》第五册，第 2709 页。

⑦ 道光二十四年三月十九日孙宝善等奏，《筹办夷务始末补遗（道光朝）》第三册第 943—948 页。

⑧ 同治《上海县志》卷二。

⑨《吴煦档案选辑》第六辑，第 402 页。

卸运之货一概查抄入官。管事官既得船牌及舱口报单等件，即行文通知该口海关，将该船大小可载若干吨、运来系何宗货物逐一声明，以凭收验明确，准予开舱卸货，按例输税。”商船“将船钞、税银扫数全完，由海关给发完税红单，该商呈送英国管事官验明，方准发还船牌，令行出口。”进出口货物分别于卸载、装货之日，由英官差自雇通事与海关公同查验，英商亦必派人在彼，眼同料理。如海关验货人员与英商不能平定其价，“即邀客商二、三人前来验货，其客商内有愿出某价买此货者，即以所出最高之价定为此货之价，免致收税有亏。”① 英商向海关指定商号或所设银号按期交纳钞税。②

关务内部管理，沿袭常关老套。吴煦说，“江海老关向收商税，收税之事责成坐楼家丁及关总书督同四税行稽征。无如坐楼家丁不能洁己，关总书又未能服众，以致四税行从而匿漏，积重难返，弊端百出。”③ 所谓“税行”，即报税行，“凡进出口客货到关投税，每日由税行报数，大关家丁总书督同签手算书下船看舱，此为冠冕文章。”“新关专收夷税，从前夷人漏税甚重，无术禁戢。自吴任（吴健彰）逐一清厘，渐有起色。”④

1846 年 11 月 26 日，上海道台颁布港口规则，划定港口以宝山为基线向西，至吴淞口内右岸炮台包括西南岸以内。在基线以外地方卸货载货，均处没收。进港船只须在 48 小时内向领事报告。如呈交单据不合或未经允许卸货，无论在进口之前或业经通关，均处罚金。⑤ 在英租界外滩的外国商船停泊事务，原由英方专门派军舰管理，船舶进港出口时间，江海关只颁布一份每月固定涨落潮时间以供参考。⑥ 经英、法、美三国领事与上海道台交涉，1851 年 9 月，由上海道台派英国人尼古拉斯·贝利斯（Nicholas Baylios）担任新设立的河泊所长官。在他的主持下，上海海关公布了一套管理船舶和船员的口岸章程。⑦ 河泊所辛工费用、房租月支漕平银 2872 两，由船钞项下动支。⑧“凡遇洋商一船进口，即派巡船一只，紧跟停泊看守，又派丁役乘船于夷船停泊之处，昼夜梭织巡查。”添设巡船人役经费，由向夷船附搭内地商民货物抽税解决。⑨ 这是近代海关港务部门设置之始。

江海关“夷税”自盘验所设立到外国税务司管理之前，历年收入共计税银七百余万两。各年收数据报如下⑩：

道光二十三年九月二十六日开市至二十四年正月二十五日　41000 余两
道光二十四年正月二十六日至二十五年正月二十五日　172000 余两
道光二十五年正月二十六日至二十六年正月二十五日　480200 余两
道光二十六年正月二十六日连闰至十二月二十五日　662000 余两
道光二十六年十二月二十六日至二十七年十二月二十五日 628000 余两
道光二十七年十二月二十六日至二十八年十二月二十五日 540000 余两
道光二十八年十二月二十六日连闰至二十九年十一月二十五日 631000 余两
道光二十九年十一月二十六日至三十年十一月二十五日　704000 余两

① 中美、中法条约改为由领事官与海关“尽力说合”。
② 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第一册，第 40—41 页，三联书店，1957 年。
③《吴煦档案选辑》第六辑，第 224 页。
④《吴煦档案选辑》第六辑，第 224 页。
⑤ S. Wells Williams, *A Chinese Commercial Guide*, p. 258, Canton：Chinese Repository Office, 1856.
⑥ *Shanghai Almanac for* 1854 *and Miscellany*, Shanghai：North-China Herald Office, 1853.
⑦ 陈诗启：《中国近代海关史》第 13 页，人民出版社，2002 年。
⑧ 同治《上海县志》卷二。该志称：“同治元年（1862），巡道吴煦设河泊所，派英国水师官司其事，专引各国商船在所定界内指令停泊。”年代可能有误。
⑨《吴煦档案选辑》第六辑，第 405 页。
⑩《吴煦档案选辑》第七辑，第 81—82 页。

道光三十年十一月二十六日至咸丰元年十月二十五日　　1203000 余两
咸丰元年十月二十六日至二年十月二十五日　　1243000 余两
咸丰二年十月二十六日至三年五月二十五日　　555000 余两
咸丰三年五月二十六日至八月初四日　　150000 余两

从上述各年收入情形看，上海小刀会起义爆发前一年，即 1852 年为收入最高年份，总计达 124 万余两。

三、海关税务司

1853 年 9 月 7 日，上海小刀会起义，道台吴健彰被困于城内。第二天早晨，“外滩的中国海关遭受抢劫，门窗板壁以及一切可以移动的都给扛抬夫、乡民拿走了”①，江海关吏役逃跑一空，无法继续征税。

9 月 9 日，英国驻沪领阿礼国（Rutherford Alcock）和美国驻沪副领事金能亨（Edward Cunningham）分别发布内容基本相同的告示，声称中方虽已无法执行条约规定，但订约的另一方不能因此而放弃条约权利和违背条约规定，为免在港商船不能结关而滞留，故公布《海关行政暂停期间船舶结关临时章程》（Provisional Rules for the Cleaning of Ships in the Absence of Custom-House Establishment）。该章程规定，除根据条约规定应行向领事馆申报各项外，英美商人须填报载货清单细目和应纳税钞，由领事馆核查；进出口应纳税钞须交付领事馆，交款形式应为海关银号例准收纳的现银或四十日内可以兑付中方海关监督的上海期票。领事馆验收无误后，发给船牌和加盖领事印信的结关红单，商船即可离港。② 换言之，除海关员役直接上船检查外，关税核算和征收事宜，完全由英美领事馆接手。

吴健彰逃出县城后，一度藏匿在租界的旗昌洋行，然后投入清营，积极准备反攻并重建江海关。江海大关，于 11 月 20 日在吴淞恢复征收内地关税，到当年年底，大关及其各口共收入 2278 两。③ 而“夷税”征收，吴健彰一筹莫展。10 月，吴健彰宣布自 28 日起在浦东停泊的两艘炮船上建立临时海关，中外商船须到那里报关纳税。24 日，美国副领事金能亨遂通知美国商人自该日起到那里报关纳税。④ 虽然上海港内没有一艘法国商船，法国领事也宣称，他准许法国船只免税进出口。美国副领事随即引用片面最惠国待遇，准许美国商船也可以照此办理。英国驻华公使文翰（Sir George Bonham）指示上海的英国商船亦可免税进出口，但阿礼国已先期向金能亨提议，把中国海关重建在外国租界上，美国驻华公使也有此意向。于是，文翰指示，在上海道台设立真正的海关之前，英国商船无须缴纳税钞。

在英法美三国领事一致行动，否认“炮船海关”征税权力的情况下，吴健彰只得把“海关”移设到苏州河北，并通知三国领事，该关于 1854 年 2 月 9 日开始办公，⑤ 但外国商船报关纳税者寥寥无几。吴健彰遂令设在闵行和苏州河白鹤渚的南北两卡稽查进出上海的货物，直接向华商征收相当于海关税钞的内地税。为了夺回征税权，吴健彰甚至同意海关接受外商提供的由华商承付的期票。3 月 25 日，吴健彰将决定正式通知阿礼国。但经过 4 月 4 日的“泥城之战”，租界的外侨义勇队击退清军，英法美三国领事决定联合抵制，他们在向吴健彰提出抗议的同时，于 5 月 9 日联名向三国商人发出通告：

---

① 《北华捷报》1853 年 9 月 10 日，《上海小刀会起义史料汇编》第 55 页，上海人民出版社，1980 年。
② *North-China Herald*, Sept. 17, 1853.
③ 咸丰四年二月二十七日怡良等奏，《筹办夷务始末补遗（咸丰朝）》第 1 册，第 264—266 页。
④ ［英］莱特著，姚曾廙译：《中国海关沿革史》第 106 页，商务印书馆，1964 年。
⑤ 同上，第 110 页。

与中国订有条约的三国领事有责任提请各所辖侨民注意所附吴道台阁下有关放弃设在本口岸海关而设立两个内地关卡的布告译本。

中方此举显然违背了条约规定，有约各国无疑会立即采取行动，促使清廷恪守条约义务。三国领事为此业已先行联合与道台交涉。

在此期间，外交当局须向清廷提交各种事实证据。为使各商摆脱目前的一些困境，损害各商基于商业目的而在本口岸享有权益的陈述显然需要附有证据，诸如有关他们依例办理过的货物清单等各种单据，或任何他们行使权力征收内地税费的证据或章程。

货主及船东应将上述符合要求的证据交付有关各国领事，照惯例应交付的汇票或庄票，可以货主与各船东的契约代之。此契约须确保领事及其政府不承担责任及商船未如数缴纳税钞即行离港可能引起的责任，或者根据法律或条约将此责任推向中国政府。

我们相信，这一措施不仅可以避免与中方有约三国的诚意有损，而且须由违背条约的中国当局承担责任，有助于防止本口岸的贸易受到严重干扰。①

三国领事一致鼓动各国商人拒向中方缴纳税钞，使筹款急切的吴健彰处于十分尴尬的境地。阿礼国的目的是由上海道台与英法美三国协商提名外籍代表，对上海海关进行共管。6 月 21 日，美国公使麦莲（Robert M. Maclane）就中美修约事在昆山与两江总督怡良会谈，其中谈到，“上海海关道应赋有（全权），俾会同三个有约国领事为今后本口岸海关奠立在永久性基础上的行政进行谈商和缔订一个协定”，其中主张在一个外国税务司委员会（a board of foreign inspectors）的直接监督下，重新在苏州河设立海关机关。怡良同意后，② 6 月 29 日，吴健彰与三国领事进行会谈，达成了任用外籍税务司管理上海海关的协议。③ 于是，上海外籍税务司制度在列强的逼迫下产生了。

6 月 29 日协议内容共有八条，其要点如下：④（一）为更好履行条约和执行海关章程，须由道台引用外国人才；（二）由道台指派一名或若干名诚实可靠的外籍人员为税务司委员会税务司⑤，督同通事、录事和扦子手等中外人员，并配备一艘由外籍艇长及水手驾驶的缉私艇。这一机构全部开支由道台以税款支付；（三）税务司由有约三国领事物色提名，经道台任命后组成税务司委员会，由该委员会负责选用中外僚属，其本地人选，道台应予提供便利和赞助。所聘人员，均据各该税务司呈请，由道台分别加委。（四）税务司如有勒索、贪污和渎职行为，须向该管领事提控；如控告证据成立，即由道台和有约三国领事组成会审法庭审理，投票裁决，⑥ 道台两票，三国领事各一票。裁决结果，受税务司提名及任命时的合同约束。非经各领事同意或章程变更，不得解除税务司职务；税务司属僚，唯经税务司呈请道台后方可解职，道台不得拖延。（五）税务司及其下属，应奉行海关、航运及税务各项章程和条约，并进行忠诚任职的宣誓，自

---

① *North-China Herald*, May 20, 1854.

② 《筹办夷务始末（咸丰朝）》第 1 册，第 286 页。

③ ［美］泰勒·丹涅特著、姚曾廙译：《美国人在东亚》，第 198 页，商务印书馆 1959 年。

④ ［英］莱特著，姚曾廙译：《中国海关沿革史》第 116 – 119 页。笔者未能找到英文及中文原本，以下行文与中译本有出入处，系据理断。

⑤ 当时，英文中称这个委员会为“a board of foreign inspectors”或“a board of inspectors”。中文译名有“司税”、“税司”或“税务司”等名。姚曾廙译文将此机构一律译为“税务管理委员会”，译法有误，笔者径译为“税务司委员会”。

⑥ 此段译文原为：“凡事关该税务司管理委员会委员被控勒索、贪污或玩忽职守的案件，一律由领事负责审判，并且凡事关行为不当的指控，外侨得直接向各该国领事提出，领事应于照章通知中国当局和其他有约国领事后，采取行动。如果这种指控证诸案情原委确属合理，则应由道台和三个有约国领事会同进行审理，这种混合法庭的裁判，根据各该委员于其提名时先行签订的合同，对于被告和他们所由接奉委派的中国海关监督，都同样有约束力，裁判以投票取决，道台有两个投票权。”根据文理，第一句“一律由领事负责审判”不通，应为由领事接受控告，再组成混合法庭审理、裁决。

愿对道台和三国领事组成的混合法庭承担法律责任；有义务检举违章和偷漏税收的当事人，道台须对当事人处以罚金或货物充公，并按一定比例奖励检举人。税务司办理所有文件单据，均须手续完备，妥为存档，以备道台和三国领事随时查阅。（六）配备外籍艇长和水手的武装缉私艇须能在江中敏捷行驶。（七）为与通商善后章程切实相符，须周密修订 1851 年 8 月的海关章程，以中英文布告周知。（八）道台承诺承认这个新海关机构，并于十日内将这个机构的组织和细则照会三国领事；领事在接到照会后，即发布告，在指定日期内宣布海关监督恢复其一切职权，要求所辖侨民、商人和船主对海关及港口章程谨遵毋违。

在英美方面，最初的设想是只设一名外籍税务司，但因双方争持，只能同意由法国人来担任。但法国领事不愿独立承担这个责任，最后达成由三国领事各派一名的协议，于是产生了这个所谓的“税务司委员会”。英方提名威妥玛（Thomas Wade），美方提名贾流意（Lewis Carr），法方提名史亚实（Arthur Smith），由吴健彰任命后，三国领事遂于 7 月 6 日刊布公告，承认以税务司委员会（a board of Inspectors）为基础建立的新海关的合法地位，并宣布将于 7 月 12 日重新开关，吴健彰原设的两个关卡亦于是日撤销。①

新的《海关章程》（Custom House Regulations）也同时公布，包括进港申报、各货主卸货申报、货主出口申报、驳船离港申报、税钞支付、船只清关离港、落日后载卸货物即为走私、巡船稽查、走私处罚九款。②

新设海关仍就吴健彰在苏州河北虹口地方的临时海关作为办公地点。进出口关税和船钞的交付，则交付海关指定的同泰银号。因道台衙门库已毁，海关银两的支放也暂由该银号经理。③ 1857 年，海关移至英租界内洋泾浜外滩附近一座修复的庙宇，标以“江南海关”④。

新设海关人员及其薪酬，根据阿礼国“建议”由吴健彰核定的方案大体如下：

税务司三名	每名年薪 6000 元	共 18000 元
通晓汉英头等通事三名	每名月薪 100 元	共 3600 元
汉文文案三名	每名月薪 20 元	共 720 元
文具用费，估定		共 1000 元
雇用洋员三名充扦子手	每名月薪 50 ~ 80 元	共 2400 元
巡艇一，连同负责艇长	月薪 150 元	共 1800 元
配备水手六名	每名月薪 30 元，估定	共 5000 元
合计开支		30000（余）元⑤

根据这个方案，新设海关连同三名税务司，仅 19 人，比江海新关时期 44 人减少了一半以上，后人据此以为新设海关人员大为精简。其实，这个估算表，除了三名汉文文案外，其他华员均未列入，并不是完整的雇员人数。小刀会起义被镇压之后，贸易恢复正常，新关人员即有明显增加。一份反映 1855 至 1856 年间上海海关情况的资料如下：

---

① *North-China Herald*, July 8, 1854.

② 同上。

③ 收放江海关税银之同泰银号简介，《吴煦档案选编》第六辑第 208 页。

④ 根据 *Shanghai Almanac for the year* 1857 所载 List of Foreign Hngs & Residents at Shanghai，Imperial Maritime Customs 的中文名称为“江南海关”。该年鉴于 1856 年底编定，估计当时新的海关衙门即将完工。*Shanghai Almanac for* 1854，该行名录中没有“江南海关”，因为当时的海关衙门已在小刀会起义中被毁。［英］魏尔特著，陈筱才等译《赫德与中国海关》（厦门大学出版社，1994）上册第 135 页：“外滩上的一座庙宇修复之前，他们的办公室一直设在苏州河北岸上的房子里”。根据嘉庆《上海县志》卷七，上海县城北门外有三茅阁、三元堂（洋泾浜北）、先农坛等；同治《上海县志》卷十载先农坛地为夷人租去，坛移建小南门外陆家浜北，三元堂、三茅阁均缺载。三元堂在洋泾浜北，重建为海关衙署的庙宇很可能就是三元堂。

⑤ 据陈诗启《中国近代海关史》第 31 页。原文未注明资料来源。

税务司三名	每名年薪 6000 元	共 18000 元
文案兼秘书一名	每名年薪 2500 元	共 2500 元
通事三名	每名月薪 75 元	共 2700 元
文案七名	每名月薪 5 元	共 420 元
栅夫（head watchman）	月薪 5 元	共 60 元
提舱手、扦子手（watchers）十二名	每名月薪 7 元	共 1008 元
走差六名	每名月薪 4 元	共 288 元
巡艇长	月薪 300 元	共 3600 元
水手十三名	每名月薪 4 元	共 624 元
总务（？ howder）一名	月薪 12 元	共 144 元
巡役十名	月共 162.5 元	共 1950 元
合计		共 29362 元①

根据上述资料，新设海关的实际人员共计 58 人，较江海新关时期的人员多了 14 人。巡艇长月薪 300 元，明显高于原定 150 元之数，可能还包括其他外籍水手的薪金。1856 年，除三名税务司外，原文案兼秘书一名，改为秘书（Secretary）一名，文案（Assistant）三名，因此，海关人员实际人数增加到了 61 人。② 新海关的员役薪酬较江海新关以及内地常关有明显提高，但华洋职员的薪酬差距相当巨大。三名税务司的年薪，即超过了所有海关其他职员薪酬的总和。整个海关事务，完全由税务司控制。“（咸丰）四年分续延三国夷人，名为三司税，经理税务更为认真。惟跋扈已甚，书舍人等，皆不得过问。”③

税务司制度建立以后，海关人员的舞弊现象并没有得到多少改变和遏制。1856 年 8 月，容闳到达上海，在海关担任通事，很快即发现“此间有一恶习，中国船上商人与海关中通事，咸通声气，狼狈为奸，以图中饱。”④

在港口管理方面，根据海关税务司拟定的章程，1855 年 12 月 10 日，由道台、海关监督赵德辙颁布了《上海港引水章程》（Pilot Regulations for the Port of Shanghai）。上海开埠初期来华的外侨中，有数人从事引水职业，并无专门管理。这个章程公布后，明确海关税务司管理会为引水员资格考核机构；各该管领事馆为考核合格人员的发证机构；引水船悬挂上红下白旗标志，船身标以黑色编号；从吴淞口外至外滩停泊区各段引水价格每英尺 3 ~5 元不等；引水员上船引航，须向船主出示证件；无证人员不得从事引水职业，违者由该管领事处罚，本国在沪未设领事的人员，则由中国地方当局处罚；引水员须恪尽职守，如有玩忽职守，即吊销其引水执照。⑤

从上海外籍税务司设立到海关总税务司设立，江海关历年“夷税”收入共计 1520 余万两，

① Wells Williams, *A Chinese Commercial Guild*, p. 258, Canton: Office of the Chinese Repository, 1856. 各种员役薪酬的共计数系笔者算出，由此合计总数应为 31294 元，与资料中的原总数不符。其中所列巡夫十名的月薪总数明显偏高，可能有误。稍后容闳进入江海关任通事，据他晚年回忆，月薪 75 两，相当于墨西哥银元 100 元；因故要求离职，李泰国允以月薪 200 两挽留，被他拒绝了。（容闳：《我在中国和美国的生活》第 42—43 页，东方出版社，2006 年。）根据当时的江海关薪酬制度来看，容闳的月薪是 75 元，而不是 75 两；容闳中英文兼通，符合通晓汉英文的文案兼秘书、年薪 2500 元的岗位要求（月薪接近 200 两）。

② *Shanghai Almanac for the Year* 1857, List of Foreign Hongs & Residents At Shanghai,“江南海关”条。民国《上海县续志》卷二，“原定正税务司一人，副税务司一人，嗣添设副税务司一人，一二三四等帮办九人，舍人额定二十名，续增至六十三名。造册外设正副税务司各一人，河泊所设理船厅正副各一人。”该志记载错误甚多，但关于光绪年间江海关人员的额定数目应不致有误，总数在 80 人之谱。

③《吴煦档案选辑》第六辑，第 224 页。

④ 容闳：《我在中国和美国的生活》，第 42 页，东方出版社，2006 年。

⑤ Wells Williams, *A Chinese Commercial Guild*, pp. 256 –257. 据《近代上海大事记》附《上海道（苏松太道）年表》，赵德辙已于 1855 年 11 月 26 日迁常镇道。

较此前有了明显的增长：

咸丰四年正月十二日开关至九月二十五日	604022 两
咸丰四年九月二十六日至五年九月二十五日	1860923 两
咸丰五年九月二十六日至六年九月二十五日	1822792 两
咸丰六年九月二十六日连闰至七年八月二十五日	2071582 两
咸丰七年八月二十六日至八年八月二十五日	1838432 两[①]

海关税务司委员会建立之后，英美等国商人自 1853 年 9 月 7 日上海海关被捣毁之后的欠缴中方的税钞即需解决。据统计，1853 年 9 月 7 日至 1854 年 2 月 9 日吴健彰在苏州河北岸重建海关，英国商人共有 45 艘商船欠交 478300 两，美国商人 26 艘商船欠缴 369710 两，除有两艘美国商船未付 9455 两外，其余交付英、美两国领事以期票。自 2 月 9 日至 3 月 17 或 18 日止，来自各国的 15 艘商船共欠缴 47114 两。此后至新海关重新开关的三个月，有 25 艘商船留下契据出港，欠缴 226877 两；5 艘未留契据而离港的商船欠缴 12079 两。[②] 总计共 1134080 两。领事代收的期票，理应由各该商兑付，交还中方。但是，英国商人、领事、公使之间争论不休，最后由皇家法庭裁决，英国领事阿礼国所持期票无效，应退还出票人。而美国方面只同意退还领事所收款项的三分之一给中方，总计近 118050 两。至于 2 月 9 日以后的欠缴关税，则一笔勾销了。[③]

由三位税务司组成的“委员会”，实际上有名无实，基本上由英方税务司把持。英方税务司威妥玛精通中文，很快成为税务司的主脑，他于 1855 年 5 月底辞去职务，在他的力荐和中方官员的支持下，英国公使包令勉强同意由年轻的李泰国（Horatio Lay）接任，包令原拟将李泰国调任广州。美方税务司贾流意（Lewis Carr）不留意关务，于 1855 年初竟以一纸辞呈而回到美国。法方税务司史亚实虽通晓中文，但法商在沪贸易本不发达，加以李泰国的“勇于任事”，逐渐淡出对关务的领导。因此，上海海关大权实际落到了李泰国手中。等到六个月后美方推荐驻沪副领事余飞（M. W. Fish）担任税务司的公文送到，为时已晚。史亚实于 1857 年 9 月去世，接替他位置的法国驻沪副领事伊担（Benait Edan），不谙华语，也难以和已在海关主事两年多的年轻“老手”李泰国分庭抗礼。[④]

1858 年 6 月，中英、中法《天津条约》签订。11 月，清政府又与英、法、美三国分别签订《通商章程善后条约：海关税则》，其中规定：各口画一办理……任凭总理衙门邀请英（法、美）人帮办税务并严查漏税，判定口界，派人指泊船只及分设浮椿、号船、塔表、望楼等事。[⑤] 根据这个条约规定，上海起源的海关外籍税务司制度将推行各个通商口岸。

1859 年 1 月，两江总督何桂清被清政府任命为各口通商事务大臣。接到各口通商大臣关防之后，何桂清即于 5 月正式札谕任命李泰国为总税务司。[⑥] 海关总税务司的任命，既与上海税务司制度有着密切关系，但也有着重要区别，那就是海关总税务司以及各口外籍税务司，无须再经外国政府代表（公使或领事）推荐，而由清政府直接选择任命了，但这一变化，并不能改变海关实际上已经为外国人所把持的性质。虽然，《天津条约》及其附约，还未生效，何桂清改变上海道台与英法美三国领事就外籍税务司达成的协定，引起了法方、美方的不满，但中国海关外籍总税务司时代的到来已无可改变。《北京条约》签订以后，1861 年 1 月，总理衙门正式任命李泰国为总税务司。[⑦]

---

① 《吴煦档案选辑》第六辑，第 82 页。

② ［英］魏尔特著，陈筱才等译：《赫德与中国海关》上册第 135 – 136 页，厦门大学出版社，1994。

③ 同上，第 137 – 138 页；亦见莱特《中国关税沿革史》第 122 – 125 页。

④ ［加］葛松著，中国海关研究中心译：《李泰国与中英关系》第 45 – 48 页，厦门大学出版社，1991 年。

⑤ 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第 1 册第 118、135、140 页。

⑥ 札谕底稿，见《吴煦档案选辑》第 6 辑第 270 页。

⑦ 《文宗实录》卷 337，咸丰十年十二月乙丑。

四、结束语

江海关从 1684 年开关，到 1843 年 11 月开埠，主要征收国内贸易的常关税收，由海关监督委派家人参与关卡税钞征收事宜，定额加上盈余定额，不过 10 万两之谱。江海新关开征夷税后，每年夷税收入突破 100 万两，但征收管理方式一仍其旧。1854 年 7 月外籍税务司管理下的海关重新开征夷税，到 1859 年总税务司的任命，上海海关的变化，主要是以下几个方面：

第一，结束了海关监督委派家人参与夷税收入的局面，而由外籍税务司控制了海关夷税收入。第二，上海口岸的港务也专为税务司的管辖范围，并建立了引水员资格考试和持证上岗制度。第三，上海海关华员薪酬虽较华税关卡有所提高，但华洋职员薪酬待遇相差悬殊。第四，海关夷税的收入有了比较明显的增长，达到 180 万至 200 万两。

上述变化中，有两点需要有所澄清。过去对于上海税务司制度建立之后的“人员精简”，即有新关 44 人压缩到 19 人的说法，并不准确，到 1855 年，其职员人数即已超过盘验所时期，和之后建立的新关人员大致相当。其次，夷税收入的明显增长，与海关制度的改革关系不是很大。从 1853 年 9 月小刀会起义到 1854 年 7 月，10 个月当中，外国进出口商船所欠税钞即达 110 万两，如照 12 个月计算，一年税钞收入可达 130 万以上。税务司控制夷税征收后，上海小刀会不久即被镇压，其税钞收入不过增加 50 万两左右，而 1855 和 1856 年两年，仅上海对英国的进出口额即增长了一倍以上。① 如此关税收入增长的“业绩”，实在不值称道。

最后附带谈一下关于“海关税务司”的译名问题。陈诗启先生认为：“税务监督英文作 Inspector，而税务司则为 Commissioner of Customs。外籍税务司制度虽是从外籍税务监督制度演变来的，但二者有其不同内容。我国著作把两者一律译为税务司，难免混淆不清，有改进的必要。”② 受此观点影响，国内一些海关史的翻译著作将 1854 年上海海关的外籍税务司都译为“税务监督”，这种译法是不对的。1854 年 7 月 6 日英、美、法三国领事关于承认上海新海关的公告，使用 a board of Inspectors 的名称，说明 Inspector 是英美法三方共同确定的正式名称。1869 年中英新定条约附约的英文本中，使用 Inspector-General of Customs 和 Commissioner of Customs，而中文文本中，分别对应采用“总税务司”和“税务司”的名称，并没有因为英文名称的变动还改动中文名词。③ 就清代官方文献而言，有司税、税司或税务司等称呼，但绝没有采用可能与海关监督相混淆的“税务监督”这样一个名称。税务司虽然是在列强的压力下设立，并且受到外籍税务司的控制，但性质上属于中国政府设立的一个机构和职官的专有名称，后人不能随意改动，也不能根据英文名词的含义重新翻译。

The paper give outline of the history from establishment of the Shanghai Interior Customs to the Shanghai Customs before the system of Inspector General. Narrating how the board of foreign inspectors produced in Shanghai, the paper elucidates, the board of foreign inspectors but procuring the power of tariff collection from the Customs Commissioner, was not to reduce the number of personnel of the customs house, nor to promote the proficiency of taxation obviously or to eliminate the corruption of interior customs.

① 参见《马克思恩格斯选集》第 1 卷第 731 页，人民出版社，1995 年。

② 陈诗启：《中国近代海关史》第 46 页。

③ Williams F. Mayers, *Treaties between the Empire of China and Foreign Powers*, p. 42, Shanghai: North-China Herald Office, 1877. 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第 1 册第 312 页。